

YHDENTYVÄN EUROOPAN PAINHEET
JA SUOMALAINEN ALKOHOLI- JA
PÄIHDEPOLITIikka

Suomessa on verrattain näkyvästi harjoitettu alkoholipolitiikkaa, joka tähtää alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen torjumiseen. Meillä on kohta 60 vuoden ajan ollut toiminnassa valtion alkoholimonopoli, joka perustettiin kieltolakikauden jälkeen vuonna 1932. Erityyppisiä alkoholimonopoleja on muuallakin maailmassa, esimerkiksi Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta sekä monissa Yhdysvaltain ja Kanadan osavaltioissa. Alkoholimonopolin olemassaolo perustuu siihen, että monopolin uskotaan olevan tehokas tapa säädellä alkoholioloja ja samalla torjua alkoholiin liittyviä voitontavoittelupyrkimyksiä. Vailla merkitystä ei ole myöskään se, että monopolijärjestelmä huolehtii tehokkaasti alkoholitulojen kertymisestä valtiolle. Suomessa tämä kysymys on varsin tärkeä, sillä valtion alkoholitulot kohoivat vuonna 1990 jo lähes 12 miljardiin markkaan.

Tällä hetkellä alkoholipolitiikka ja monopolijärjestelmä sen yhtenä toteuttamismuotona ovat laajan keskustelun kohteena. Kansainvälinen taloudellinen yhdentyminen pakottaa arvioimaan uudelleen erityyppisiä maakohtaisia erityisjärjestelyjä, kuten alkoholijärjestelmiä. Euroopan yhteisöt pyrkivät yhtenäistämään verotuskäytäntöjään, jolloin alkoholin hintoja verotuksen avulla korkeina pitäneet maat ovat joutumassa alentamaan hintojaan. Tämän alentamispaineen on arveltu leviävän myös yhteisön ulkopuolisiin maihin, kun ne neuvottelevat kauppasuhteistaan yhteisön kanssa. Hintojen alentumisen taas uskotaan johtavan alkoholin kulutuksen nousuun ja sitä tietä alkoholihaittojen määrän kasvuun.

Toisensuuntainen kansainvälinen pyrkimys on nähtävissä terveys- ja sosiaalipolitiikan alalla. Varsinkin Maailman terveysjärjestön ”Terveyttä kaikille vuoteen 2000 mennessä” -ohjelmassa on voimakkaasti korostettu alkoholin kulutustason alentamisen tärkeyttä. Meillä hallitus totesi 1980-luvun puolivälissä eduskunnalle antamassaan terveyspoliittisessa selonteossa ja terveyspoliittisessa ohjelmassaan nimenomaisesti, että ”alkoholin kokonaiskulutusta supistetaan ja eri väestöryhmien alkoholinkäytön hallintakykyä vahvistetaan”. Vuoden 1989 alussa mietintönsä jättänyt professori Erik Allardtin puheenjohtamana toiminut vuoden 1987 alkoholikomitea totesi, että meillä on vaikea päästä Maailman terveysjärjestön asettamiin prosenttimääräisiin alkoholin kulutuksen supistamistavoitteisiin, ja ehdotti ensimmäiseksi tavoitteeksi alkoholin kulutuksen kasvun pysäyttämistä.

Ristiriitaisten kansainvälisten pyrkimysten lisäksi on otettava huomioon kotimaisia tekijöitä. Suomessa toisin kuin useimmissa teollistuneissa maissa alkoholin kulutus on kasvanut 80-luvun loppupuolella. Samaan aikaan meillä on noussut voimakkaita vaatimuksia alkoholipolitiikan liberalisoimiseksi ja erityisesti viinien myynnin laajentamiseksi.

Alkoholin kulutuksemme oli vuonna 1990 noin 7,7 litraa asukasta kohden 100-prosenttiseksi alkoholiksi muunnettuna, ja se teki markoin ilmaistuna noin 3 760 markkaa joikaista suomalaista kohden. Sen lisäksi on otettava huomioon ns. tilastoimaton alkoholin

kulutus, johon sisältyvät itse valmistetut ja ulkomaantuliaisina tuodut juomat. Tilastoimaton kulutus, joka meillä on kansainvälisesti verraten hyvin vähäistä, aiheuttaa kulutusluokuihin tutkijoiden arvion mukaan noin 10 prosentin lisäyksen. Suomessa alkoholia kulutetaan enemmän kuin muissa Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta. Meidän kanssamme suurin piirtein samalla kulutustasolla ovat esimerkiksi Yhdysvallat, Englanti ja Kanada.

Suomessa viime vuosina tapahtuneen alkoholin kulutuksen kasvun pääsyynä on ollut hyvä taloudellinen kehitys. Alkoholin kulutus on jokseenkin tarkasti seurannut muun yksityisen kulutuksen kehitystä. Tältä osin käänne on tapahtumassa. Alkoholin kulutus tosin kasvoi vielä vuonna 1990 puolisentoista prosenttia, mutta tänä vuonna taloudellinen taantuma ja kovat hinnankorotukset pysäyttävät alkoholin kulutuksen kasvun.

Kansainvälisen taloudellisen yhdentymisen ja vaadittujen alkoholipolitiikan liberalisointitoimien mahdollisia vaikutuksia kulutustasoon on vaikea täsmällisesti arvioida. Esimerkkejä on kyllä tarjolla. Kun Tanska vuonna 1973 liittyi EY:n jäseneksi, viinit halpenivat maassa tuntuvasti ja viinien kulutus nousi parissa vuodessa 40 prosenttia.

Alkoholijuomien kulutusrakenne on Suomessa viime aikoina muuttunut miedompaan suuntaan, ja tämä kehitys näyttää edelleen vahvistuvan. Oluen osuus on jo puolet kokonaiskulutuksesta. Käsitys Suomesta perinteisenä väkevien juomien maana saattaakin vaatia tarkistamista, kun esimerkiksi Espanjassa juodaan väkeviä henkeä kohden saman verran tai enemmän kuin Suomessa. Juomarakenteen muutoksia tapahtuu useimmissa maissa ja yleensä sensuuntaisina, että perinteinen valtajuoma menettää asemiaan. Niinpä Etelä-Euroopan viinimaissa kulutuksen aleneminen on merkinnyt nimenomaan viininjuonnin vähentymistä, kun taas olut valtaa siellä lisää alaa.

Alkoholipolitiikkaa harjoitetaan alkoholihaittojen torjumiseksi. Tutkimusten mukaan alkoholin kulutustason ja alkoholihaittojen määrän välillä on tilastollinen yhteys. Mitä enemmän juodaan, sitä enemmän aiheutuu haittoja. Tämä yhteys pätee eri maissa ja eri ajankohdina. Norjalaisten tutkimusten mukaan alkoholin suurkuluttajien määrä kasvaa yleensä kulutustason noustessa, olipa kysymys Suomesta, Ranskasta, Hollannista tai mistä tahansa muusta maasta. Kulutustason noustessa lisääntyvät myös alkoholihaitat.

Maitten välillä on kuitenkin eroja sen suhteen, millaisia alkoholihaittoja esiintyy. Suomessa on tavallista enemmän sellaisia alkoholihaittoja, jotka liittyvät yhdellä kertaa tapahtuvaan suurten alkoholimäärien nauttimiseen. Tällainen ”humalajuominen” ei kuitenkaan ole yksin syypää alkoholihaittoihin. Meilläkin sekä humalajuomiseen liittyvät haitat että muut alkoholihaitat lisääntyvät kulutustason nousun myötä.

Suomessa arvioidaan alkoholin vaativan vuosittain 1 000–2 000 ihmishenkeä pitkäaikaissairauksien (kuten maksakirroosin), myrkytysten, tapaturmien (kuten hukkumisten) ja onnettomuuksien (esim. runsaat 100 liikennekuolemaa, joissa alkoholi on ollut osallisena) uhreina. Kuolemantapausten lisäksi tulevat ihmisten välisiin suhteisiin, perhe-elämään, yleiseen järjestykseen ja työelämään liittyvät ongelmat.

Alkoholihaittatilastojen vertailu alkoholin kulutustason vaihteluun on vaikeaa, koska haittojen määrään vaikuttavat muutkin tekijät. Esimerkiksi juopumuspidätysten määrä riippuu osaltaan poliisin toimintatapojen vaihteluista, ja tämä selittää viimeaikaisen juopumuspidätysten määrän laskun. Osa alkoholihaitoista taas on sellaisia, joissa kulutustason vaihtelu näkyy vasta pitkän ajan kuluttua. Siksi on vielä ennen aikaista arvioida Suomessa viime vuosina tapahtuneen alkoholin kulutuksen kasvun vaikutuksia.

Miten sitten kaikkea tätä taustaa vasten on suhtauduttava yhdentymiskehitykseen? Miten pohjoismaisten alkoholimonopolioiden käy Euroopan yhentyessä — neljässä pohjoisessa EFTA-maassa Ruotsissa, Norjassa, Islannissa ja Suomessahan on jotakuinkin samanlainen järjestelmä?

Ajoittain on tiedotusvälineitä seurattessa näyttänyt siltä, että viinan hinnan aleneminen, viinien tulo elintarvikeliikkeisiin ja Alkon monopoliaseman mureneminen ovat tärkeimmät edut, jotka Euroopan integraatiokehityksen myötä ovat suomalaisten ulottuvilla.

Tähänastisissa EY:n ja EFTA:n välisissä neuvotteluissa ei koko asiaan kuitenkaan ole paljoa kajottu. Alkoholiasiat ovat tässä yhteydessä olleet marginaalisia eivätkä missään suhteessa niille annettuun julkisuuteen. Eduskunnalle 13.3.90 antamassaan integraatioselonteossa hallitus kuittasi alkoholiasiat yhdellä kappaleella terveystalouden yhteydessä: "Alkoholijuomiin ja alkoholipolitiikkaan liittyvät kysymykset ovat olleet integraatiokeskustelussa ja -neuvotteluissa varsin vähän esillä. Tilannetta seurataan jatkuvasti. Lähtökohtana on, että Suomessa omaksuttua alkoholipoliittista linjaa voidaan jatkaa erityisesti kansanterveydellisissä ja sosiaalisissa kysymyksissä. Pohjolan EFTA-maiden kanssa pyritään kysymyksessä saavuttamaan yhteinen linja."

Kiinnostus alkoholiasioita kohtaan on kuitenkin kasvamassa. Erimielisyyksiä vallitsee lähestymistavasta, toisin sanoen siitä, kytkeytyvätkö alkoholiasiat kaupallisia monopoleja vai maatalouspolitiikkaa koskevaan keskusteluun.

Alko varautuu edessä olevaan integraatiokehitykseen yhdessä pohjoisten EFTA-maiden, Ruotsin, Norjan ja Islannin, alkoholimonopoliin kanssa. Meillä on ollut useita yhteisiä neuvotteluja, ja meillä toimii yhteinen työryhmä. Tämä yhteistyö on luonnollista jo siksi, että näillä mailla on samankaltaisten järjestelmien ja intressien sekä hyvien yhteistyöperinteiden vuoksi todelliset edellytykset yhdensuuntaiseen esiintymiseen. Vaikka painotuseroja onkin, yhteisenä käsityksenä on, että alkoholimonopoliin säilymistä voidaan puolustaa sosiaali- ja terveystaloudellisin perustein, mutta ei valtiontaloudellisin perustein. Näin Pohjoismaiden omaksi sisäiseksi ratkaisuksi, ei siis ulkoapäin sanelluksi, jäisi se, haluavatko ne myös tulevaisuudessa säilyttää alkoholimonopolit. Integraatiokehityksestä sen sijaan aiheutuu paineita organisatorisiin uudistuksiin ja järjestelyihin monopoliin toimintatavoissa.

Vaikka alkoholimonopolit sosiaali- ja terveystaloudellisin perustein säilyisivätkin, muitakin muutoksia kuin puhtaasti organisatorisia tulee tapahtumaan. Edessä oleva kehitys on jo näkynyt meidän alkoholipolitiikassamme johdonmukaisena varautumisena tulevaan. Laimennusratkaisut, mietojen viinien lajivalikoiman lisääminen ja niiden "suosiminen" jo useissa hintaratkaisuissa, rajojen entistä laajamittaisempi avaaminen ulkomaisille oluille ja oluiden lisenssivalmistukselle sekä alkoholiverotuksen uudistaminen ovat tästä esimerkkejä. Tosin voidaan tietysti sanoa, että näille ratkaisuille ovat ajan myötä syntyneet myös kotoiset perustelunsa.

EY:n sisällä alkoholijuomien verotus on, kuten verotuskysymykset yleensäkin, ollut verrattain runsaasti esillä ja osoittautunut varsin pulmalliseksi. Eräissä Etelä-Euroopan maissa viiniä ei veroteta ollenkaan; eihän Kristuksen veren symbolia voi verottaa. Tanskassa ja Brittein saarilla pyritään sosiaali- ja terveystaloudellisiin syistä varsin korkeaan alkoholijuomien vero- ja hintatasoon. Viinimaiden ja olutmaiden verotukselliset intressit eroavat toisistaan. Vaikka viinijärvet ovat maatalouspoliittista todellisuutta, EY:n sisälläkin on myös sosiaali- ja terveystaloudellisia näkökohdilla suhteellisen laajaa merkitystä, ovathan varsin monet EY:n jäsenmaat sitoutuneet Maailman terveysjärjestön tavoitteeseen alentaa alkoholien kulutusta. Kompromissirytykset erilaisten vaatimusten välillä ovat toistaiseksi johtaneet kahden erilaisen verotason, vähimmäistason ja tavoitetason, määrittelyyn EY:n sisällä.

Romaan sopimuksen artikloihin 37 ja 95 sisältyvät pohjoismaisten alkoholijärjestelmien kannalta olennaisimmat kilpailusäännöt. Artikla 37 koskee ns. kaupallisten monopoliin muuttamista esteettömään ulkomaankauppaan. Artiklassa 95 taas säädetään, ettei verotuksessa saa tehdä eroa kotimaisten ja ulkomaisten tuotteiden välillä.

Käytännössä tämä merkitsee kilpailun huomattavaa kiristymistä. Tämä kiristynyt kilpai-

lu on edessään — hintaratkaisuihin kun ulkomaiset ja kotimaiset tuotteet ovat samalla lähtöviivalla — niin Alkolla, viini- ja likööritehtailla kuin panimoillakin. Tämän vuoden alussa toteutettu alkoholiverotuksen porrastaminen oli merkittävä askel nimenomaan oikeansuuntaiseen järjestelmään, mutta se ei vielä riitä: alkoholijuomien vero- ja hintasuhteet tulevat edelleen muuttumaan, eikä kysymys ole pelkästään hienosäädöstä. Koska myyntiinottomenettelyn tulee olla eri maiden osalta tasapuolinen, lajivalikoima tulee yhä laajenemaan ja monipuolistumaan. Koska tuontimonopoli on EY:n piirissä miltei päkirosana, muutkin kuin Alko tulevat saamaan oikeuden tuontiin eräin edellytyksin; eri asia sitten on, että Alko suurena ostajana kykenee varmasti tyydyttämään vaativatkin tarpeet niin edullisesti kuin meidän alkoholiverojärjestelmämme huomioon ottaen on mahdollista.

Myös Alkon toimintaan sovelletaan ns. Cassis de Dijon -periaatetta: laillisesti jossain maassa valmistettu tuote on laillisesti myytävissä täälläkin.

Heijastumansa tänne on silläkin, että verottoman kaupan arvioidaan EY:n sisällä loppuvan muutaman vuoden kuluessa sisämarkkinoiden avautumisesta lukien.

Edellä olevan lisäksi voitaisiin luetella suuri joukko erilaisia teknisiä ja muita yksityiskohtia koskevia asioita, joihin integraatiokehitys vaikuttaa myös tällä alalla.

Kokonaisuutena ottaen alkoholin tarjonta tulee siis lisääntymään. Kokemuksesta ja tutkimustuloksista tiedetään, että tarjonnan lisääntyminen aiheuttaa alkoholin kulutuksen ja sitä kautta myös haittojen lisääntymistä. Nähtäväksi jää, riittävätkö toiseen suuntaan käyvät paineet, kuten taloudellisten olojen ja kulutusmahdollisuuksien heikkeneminen ja terveyden elämäntapojen edistäminen, kyllin voimakkaaksi vastapainoksi jarruttamaan kulutuksen kasvua.

Monet suomalaiset ovat sitä mieltä, että alkoholipolitiikka on vanhentunut järjestelmä, joka ei sovi nykyaikaiseen, kansainvälistyvään maailmaan. Ratkaisuja etsittäisiin mieluummin ihmisen omin toimin tapahtuvan elämänhallinnan lisääntymisestä tai juomatapojen ohjaamisesta niin sanotusti sivistyneempään suuntaan. Tällöin ongelmaksi tulee se, että elämänhallinnan lisääntymistä on vaikea edistää julkisen vallan toimin ja että juomatapojen laadullisten piirteiden muutokset tapahtuvat paljon hitaammin kuin kulutustason vaihtelut. Myös aikaisemmat yritykset vaikuttaa juomatapojen laatuun ovat Suomessa pääosin epäonnistuneet, ja joka tapauksessa kulutustaso näyttää olevan alkoholipolitiikan kannalta juomatapojen laatua tärkeämpi tekijä.

En kuitenkaan olisi näin pessimistinen tulevaisuutta ajatellen. Jos kansainvälistymisen myötä terveet elämäntavat kylliksi korostuvat ja alkoholin sädekehä himmenee, myös kulutuksen ja haittojen kasvu pysähtyy. Viimeaikainen kehitys USA:ssa on tästä rohkaisevana esimerkkinä. Miksei myös maassa, jossa ”pullosta se pienikin ponnistaa”, asenteiden muutos, ihmisestä itsestään lähtevä asennekasvaminen, voi saada todellisia tuloksia aikaan.

Alkoholiasioiden hoitoa vaikeuttaa se, ettei alkoholipolitiikassa ole mahdollista saavuttaa konsensusta tai yleensäkkään poliittista kompromissia, siinä määrin ihmisten käsitykset eroavat toisistaan. Viinagallupeilla on kaksi erityispiirrettä: kaikilla on mielipide ja tulokset ovat ristiriitaisia.

Alkoholiasioista kysyttäessä vastaajista vain muutama prosentti jättää ilmoittamatta oman mielipiteensä. Vastaajat jakaantuvat kolmeen ryhmään, joiden osuudet jonkin verran vaihtelevat, eli nykyisen linjan kannattajiin, alkoholipolitiikan tiukentajiin ja alkoholipolitiikan väljentajiin. Nykyisen tilanteen ”tukijoiden” asemaa on vahvistanut sijainti ”keskellä”, tiukentajien ja väljentäjien välissä, jotka eivät taatusti löydä toisiaan. Väljentäjien osuus on viime vuosina kasvanut ja tiukentajien vastaavasti pienentynyt.

Raittiusviikolla 1990 julkaistu perusteellinen ja toistaiseksi tuorein gallup-tiedustelu paljasti jälleen runsaasti ristiriitaisuuksia. Yli 60 prosenttia halusi viinit elintarvikeliikkeen-

siin, yli 60 prosenttia oli sitä mieltä, että tästä toimenpiteestä aiheutuu alkoholin kulutuksen kasvua ja ongelmia nuorisolle, ja yli 60 prosenttia oli myös sitä mieltä, että alkoholin kulutusta tulisi vähentää. Viinien ”vapauttamisella” oli selvästi suurempi kannatus kuin merkittävästi miedomman A-oluen ”vapauttamisella”.

Pentti Haanpää pelkisti alkoholiin liittyvät ristiriitaisuudet kirjassaan Nykyaikaa seuraavasti: ”Uusia, omituisia tapoja, murisi Nujunen. Helsingin herrain tyyliä: juoda viinaa ja yrittää näyttää selvältä. . .”.

1990-luvun Suomessa joudutaan pohtimaan alkoholiolojen kehittämistä vaikeassa tilanteessa. Alkoholipoliittinen keskustelu jatkuu kotimaassa verrattain voimakkaana ja kovin toisistaan poikkeavin näkemyksin. Vaurastuminen on lisännyt alkoholin kulutusta ja alkoholihaittoja, kansainvälinen kehitys luo paineita järjestelmää vastaan. Ratkaisevia uusia läpimurtoja, jotka auttaisivat torjumaan alkoholihaittoja, ei ole näköpiirissä sen paremmin alkoholipoliitiikan keinovalikoimassa kuin alkoholista aiheutuvien haittojen hoidossakaan. Alkoholipoliitiikan perinteisten keinojen käyttö ei yksin riitä, vaan tarvitaan laajempaa yhteiskuntapoliittista toimintaohjelmaa, jossa alkoholipoliitiikka on vain osa kokonaisuutta. Tässä toimintaohjelmassa ihmisten lähiympäristöllä, kunnilla ja kunnanosilla sekä niissä työskentelevällä terveydenhuolto- ja sosiaalialan ammattihenkilöstöllä olisi keskeinen asema.

Ja sama pätee laajemminkin: yhdentymiskehitystä koskeviin neuvotteluihin on syytä tuoda ne kokemukset, joita Pohjoismaissa on saavutettu sosiaalisen hyvinvoinnin alalla. ”Kansalaisten Eurooppa” ei ole yksin taloudellinen vaan myös sosiaalinen ja kulttuurinen maanosa.